

## Subiendo al Sur: África y América Latina en las nuevas dinámicas de la cooperación Sur–Sur

**Jerónimo Delgado Caicedo**  
**Alejandro Barrera Castro**

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
BOGOTÁ - COLOMBIA  
jeronimo.delgado@uexternado.edu.co  
alejandro.barrera@est.uexternado.edu.co

### Resumen

La Cooperación Sur - Sur ha dejado de ser una opción en la política internacional de los países de América Latina, Asia y África y se ha convertido en una herramienta obligatoria para su posicionamiento en el Sistema Internacional. No obstante, la aplicación práctica del concepto es el mayor obstáculo que se presenta en la actualidad para el desarrollo de este tipo de diálogo, y frente a lo anterior, América Latina y África han respondido con la formación de nuevos foros que deben sobreponerse a una serie de retos significativos para alcanzar los objetivos propuestos y así, consolidar el futuro de la Cooperación Sur – Sur.

**Palabras clave:** Bloques de Integración Regional (BIR), Gobernabilidad, Post-conflicto, IBSA, Cumbre de ASA, *Policy Makers*.

### Going up South: Africa and Latin America in the new dynamics of South-South cooperation

#### Abstract

South –South Cooperation is no longer an option in the foreign policy of Latin America, Asia and Africa and has become a mandatory tool for their positioning in the International System. However, nowadays, the practical application of the concept is the most important obstacle the development of this dialogue has to face. Latin America and Africa have responded with new and powerful approaches that must overcome a number of significant challenges and, therefore, reach the objectives proposed and, at the same time, strengthen the future of South – South Cooperation.

**Keywords:** Regional Integration Blocks (RIB), Governance, Post-conflict, IBSA, South America – Africa Summit, Policy Makers.

---

Recibido: 01-03-10 / Aceptado: 31-03-10

La Cooperación Sur-Sur es un concepto que ha inspirado diferentes análisis durante las últimas décadas. Algunos la presentan como la panacea que supone la solución de todos los problemas del Sur, recordando la retórica del Tercer Mundo como si se tratara de la suma de un sinnúmero de casos bajo el precepto de *one size fits all*. Otros, por el contrario, la encasillan como un modelo joven de cooperación internacional al cual le faltan recursos y años para consolidar un grado mínimo de efectividad, convirtiéndola en una iniciativa desalentadora e incierta. Lo cierto es que las diferentes aproximaciones se acercan a la idea de que la Cooperación Sur-Sur es, sin duda, un tema que continúa siendo objeto de debate por parte de gobiernos y académicos, principalmente en los países de Asia, África y América Latina.

Ahora, estas definiciones tan disímiles sobre la Cooperación Sur-Sur responden no sólo al carácter reciente del concepto mismo sino también a la carencia de una definición universal -o al menos una que provenga del Sur- que se establezca de forma concreta dentro del estudio de las relaciones internacionales.<sup>1</sup> No obstante, tanto la academia como los *policy makers* han llegado a un entendimiento común y unificado que se deriva del nuevo papel que se le reconoce a la “periferia” dentro de las dinámicas globales y que ha significado un resurgimiento del Sur en un nivel hasta ahora conceptual.

La Cooperación Sur-Sur abarca, entonces, el manejo de una agenda común entre países con características de desarrollo similar, que enfrentan desafíos y necesidades -si bien no totalmente iguales- semejantes. De igual manera, se reconoce al Diálogo Sur-Sur como la herramienta que tienen estos países para resolver problemáticas comunes alrededor de los temas más complejos y neurálgicos que enfrentan en su búsqueda por la defensa de sus intereses nacionales.

De esta forma se plantea la entrada a un escenario de retos, desafíos y nuevas metas que se han presentado como resultado de los ya mencionados análisis y que suponen un nuevo presente y un futuro incierto para la Cooperación Sur-Sur.

### **1.- Los primeros pasos del Sur**

Este ideal de solidaridad y cooperación entre países con problemáticas similares se ha reconocido como la herencia de la Conferencia de Bandung (1955) en Indonesia, en la cual los países recién independizados de Asia y África se reunieron para coordinar y construir nuevos esquemas de comunicación entre ellos con el fin de abrirse paso hacia el desarrollo (Ayllón Pino, 2009). Asimismo, esta conferencia tuvo como razón principal enfrentarse

a las dinámicas colonialistas que se habían extendido más allá de la mitad del Siglo XX, como lo menciona Siva N. Grovogui (2003):

*The general thrust of the collective actions of the global south was an unmistakable desire to expunge colonialism from international relations and to eradicate the bases of inequity and injustice in the international system or Western imposed structures of power, interest and subjectivity.*

A pesar de esta intención primigenia de confrontación y oposición, los 29 países que allí se dieron cita darían también inicio a un proceso novedoso de cooperación internacional, una cooperación dentro y para el llamado “Tercer Mundo”.

Con este foro de Bandung también se consolidó la idea de subir al Sur a un nivel en el cual se potenciara su participación en el proceso de toma de decisiones en escenarios mundiales. Igualmente, Bandung reconoció la necesidad de identificar los problemas que se convertirían en un lastre para el desarrollo de los países del Sur, y más importante aún, que fueran comunes a pesar de las distancias que los separan.

El resultado del análisis anterior identificaría dos problemas que aquejan a gran parte de los países de África, América Latina y Asia. El primero, la falta de gobernabilidad al interior de las fronteras estatales,<sup>2</sup> y el segundo –que se constituye en una proyección internacional del primero–, la poca representatividad del Sur en los escenarios mundiales. Los dos inconvenientes anteriores han degenerado en un obstáculo al desarrollo en los países que los padecen al tiempo que se traducen en una división *de facto* del mundo: Un Norte poderoso y próspero versus un Sur atrasado y conflictivo. Sin embargo, la suma de los dos problemas expuestos en este aparte se constituye, por contraposición, en un primer motor para el surgimiento de la Cooperación Sur–Sur.

Ahora bien, problemas comunes como el crimen transnacional organizado, el narcotráfico, la pobreza, el hambre y los atrasos generales en educación y avances tecnológicos constituyen un segundo motor que entiende a la Cooperación Sur–Sur como parte de la solución. En consecuencia, se plantea que la creación de espacios de intercambio de experiencias podría resultar enriquecedora al momento de generar políticas públicas destinadas a enfrentar las problemáticas y retos comunes en los países del Sur.

Otra de las grandes causas para la consolidación de la Cooperación Sur – Sur es la formación de bloques regionales en Asia, África y América Latina que han aprovechado las cercanías fronterizas para generar cohesión

en sus respectivas zonas geográficas. Ejemplos importantes se evidencian con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) y la Comunidad para el Desarrollo de África Austral (SADC) en África; la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) en Asia o la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) en América Latina.

Estas dinámicas de integración son vistas por sus países miembros como grupos que encuentran en el factor numérico la fuerza para destacarse en el escenario mundial y así apuntar hacia “la formación de coaliciones en foros multilaterales entre países del Sur que incrementen su poder de negociación conjunto, [y de esta manera] hallar el camino hacia la consecución de sus intereses grupales y particulares (Ayllón, 2009)”.

## **2.- Los obstáculos de la Cooperación Sur-Sur**

No obstante, existen problemas significativos en la esencia misma de los procesos de integración en el Sur que residen en dos puntos principales: las diferencias ideológicas entre los gobiernos de los Estados parte y los problemas de comunicación entre bloques, consecuencia de la deficiente cobertura diplomática de los países de Asia, África y América Latina en otras regiones del Sur Global.

Casos como Argentina con el gobierno de Carlos Menem o Álvaro Uribe en Colombia son ejemplos de administraciones que implementaron políticas que desvirtuaron y disminuyeron los canales preexistentes de comunicación con el exterior. Estos dos gobiernos llevaron a cabo un proceso de cierre –incluso masivo– de sus embajadas en países del Sur –Asia y África para este caso– por “razones presupuestarias” que contribuyeron a una percepción de inexistencia de estas dos regiones en las políticas exteriores de los dos Estados (Escudero, 2008).

De hecho, es precisamente la falta de comunicación lo que ha generado la imposibilidad de concertar unos parámetros institucionalizados para la ejecución de la Cooperación Sur-Sur. En ese sentido, es éste el factor fundamental para la consolidación de visiones contradictorias frente a la Cooperación Sur-Sur, con lo cual se ha degenerado en un estancamiento a la hora de implementar de forma práctica y eficiente los compromisos que han ido apareciendo como producto de los escasos acercamientos interregionales.

De lo anterior se desprende el primer error en el que están incurriendo los países del Sur al plantear unos escenarios de diálogo sin que primero exista una historia bilateral o multilateral que fomente las relaciones entre

los países de África, América Latina y Asia, lo cual supone un obstáculo significativo inicial para lograr la integración en términos de su definición, por un lado y de su aplicación, por el otro.

Tal vez el limitante más difundido en el Sur para la aplicación eficiente de los modelos de cooperación es lo que en otra oportunidad se definió como la necesidad de “descolonizar la mente” en aras de poder remover el peso que conlleva la consideración de la ayuda condicionada del Norte como la única solución a los problemas del Sur. En este sentido, es posible entender el principio de política exterior de *respice pollum* como una suerte de cuello ortopédico impuesto a los países del Sur, especialmente a los de América Latina.

Esta corriente de política exterior envuelve en su definición el entendimiento de las relaciones exteriores de un país con respecto al polo, que para América Latina ha sido Estados Unidos desde su consolidación como potencia mundial. La figura del cuello ortopédico funciona entonces, en la medida en que se construyan categorizaciones traídas de Occidente sobre la realidad internacional, principalmente el verticalismo:

... this dimension distinguishes superiors from their inferiors and high ideals from base motives... [is] this logic of verticalism that identifies power as a form of elevation above all” (Murray, 2009). Así, se configura una idea-fuerza de identificación frente al subdesarrollo y no frente al Sur que termina por aceptar taciturnamente los conceptos de desarrollo, del deber ser de las sociedades, desde una visión exclusivamente Nortecentrista.

Es decir, el *respice pollum* – con la lógica vertical que conlleva – ha impedido que los países del Sur se miren a sí mismos como generadores de experiencias de desarrollo válido y sostenible, y por ende, que se hayan limitado a no perder de vista a los modelos del Norte.

Dicha situación ha conducido a los países del Sur a una contradicción elemental a la hora de hablar sobre Cooperación Sur-Sur y es que se ha incurrido en una negación del reconocimiento propio o del semejante como una opción válida de desarrollo por su naturaleza y origen “pobre”. En este orden de ideas, es prácticamente imposible consolidar un modelo que se base en las capacidades de países que se reconocen como iguales cuando se tiene un freno ideológico que lleva a entender a países como Haití o Gabón –y muchos más– como actores incapaces de generar experiencias sostenibles o atractivas para los demás. En otras palabras, el mismo Sur

crea dinámicas excluyentes que le imposibilitan el reconocimiento de lo propio como apropiado. Al contrario, se suman a las percepciones propias del Norte, profundizan esta visión del otro como ajeno y crean un “cuarto mundo”, un Sur dentro del Sur.

### **3.- El dilema entre eficiencia e igualdad**

Como se ha podido evidenciar en los párrafos anteriores, la Cooperación Sur-Sur tiene aún ingentes retos por sortear y que han impedido una consolidación práctica a nivel multilateral que impulse el impacto de este tipo de cooperación en la población de los países donde se aplica, que en última instancia viene a ser el indicador más importante para medir el buen funcionamiento de cualquier tipo de cooperación internacional.

De igual forma, esta serie de retos ha planteado un debate importante a nivel gubernamental en los países que comprenden el Sur. Los gobiernos se cuestionan con toda razón el por qué de la Cooperación Sur-Sur, dado que en materia de resultados, ésta no ha tenido el impacto positivo que se plantea en el campo de la retórica. En este sentido, el debate se ha centrado en el dilema que sostiene la escogencia de la Cooperación Sur-Sur sobre la tradicional Cooperación Norte-Sur. Esto a su vez se enmarca en la disyuntiva tradicional entre alcanzar eficiencia y obtener igualdad.

La discusión que plantea el dilema entre eficiencia e igualdad, muy común en temas políticos, se basa para este caso en la realidad que contrasta a los cientos de miles - o incluso millones- de dólares provenientes de potencias del Norte frente a las experiencias de cooperación entre países del Sur, las cuales otorgan horizontalidad en las relaciones entre donantes y receptores, además de cero condiciones económicas o políticas. No obstante, el producto del Sur se ve subvalorado en comparación con la cooperación en billetes verdes que la élite política tanto asiática, como africana y latinoamericana considera como más atractiva.

Un problema que se plantea con referencia a esta concepción de la cooperación Norte-Sur es el tema de la paradoja entre ayuda e instituciones –*aid-institutions paradox*– que se refiere a que un largo y sostenido volumen de ayuda, producto de la cooperación puede tener efectos negativos en el desarrollo de instituciones públicas idóneas en los países de bajos ingresos: “*Aid starts to have negative effects on local institutions when aid flows reach 5 percent of GDP, which would mean that the overwhelming majority of states in the region (Africa) are negatively affected*” (Moss, 2006).

Esta paradoja se debe a que los sistemas de cooperación económica vertical tienen injerencia negativa en los incentivos para un adecuado recaudo de tributos, además disminuye la responsabilidad de los gobiernos frente a los conciudadanos –*accountability*– y desgastan los recursos del Estado al enfocarse a nivel internacional en la búsqueda de cooperación y ayuda condicionada en vez de utilizarlos para desarrollar el Estado (Moss, 2006). En contraposición, la cooperación Sur-Sur se enfoca en los esquemas de cooperación técnica y tecnológica, los cuales atizan estos resultados negativos al dirigir su atención a la transferencia de conocimiento y *know-how* tropicalizado (Abarca, 2001) con mayores probabilidades de aplicación en los países del Sur –por las condiciones del clima, de la región y de la sociedad.

En ese orden de ideas, se plantea la necesidad de complementar las dinámicas verticales con la cooperación horizontal. A pesar de esto, se ha planteado un limitante ideológico conocido como el error de la exclusividad, que consiste en considerar a la Cooperación Sur-Sur y a la Cooperación Norte - Sur como dinámicas excluyentes y no complementarias (Ayllón, 2009). De esta forma, se ha evidenciado que los países que han optado por potenciar más la Cooperación Sur-Sur dejan de lado sus relaciones comerciales, políticas e ideológicas con los países del Norte y encaminan sus esfuerzos hacia el acercamiento con países del Sur.<sup>3</sup> Si bien, esto podría resultar positivo, el escenario Sur-Sur carece hoy día de un proceso de integración sólido que permita a todos los países de esta zona del mundo seguir dicha tendencia de forma exitosa.

#### **4.- El papel de América Latina en la Cooperación Sur-Sur**

Si bien se ha establecido que el origen de la Cooperación Sur-Sur se debe al acercamiento entre los países de Asia y África durante la Conferencia de Bandung, también es necesario reconocerle un rol importante a América Latina en la consolidación de la fuerza que se le reconoce actualmente al Diálogo en el Sur.

De hecho, en palabras de Yiping Zhou, fue “en la región de América Latina y el Caribe donde nació y cobró fuerzas gran parte del movimiento de la Cooperación Sur-Sur, tanto en términos filosóficos como en la práctica”.<sup>4</sup> De igual forma, Zhou reconoce a dicha región como el principal actor en impulsar iniciativas como el “Grupo de los 77, [...] el Plan de Acción de Caracas sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo en 1981 y el Plan de Acción de San José sobre comercio, inversiones y finanzas Sur-

Sur en 1997; y donde se realizó la primera Cumbre del Sur, en La Habana, en el año 2000 (Zhou, 2002)”.

Así mismo, América Latina es un continente que presenta unos casos de liderazgo regional potencialmente importantes para fomentar los escenarios de Cooperación Sur - Sur. El primero corresponde a Chile, que a partir de su tasa de crecimiento económico, que desde 1990 a 2004 fue de 5,5% anual, se ha constituido como un ejemplo regional en materia de políticas de expansión económica (Cámara de Comercio de Santiago/ ProChile, 2008). Por otro lado está Brasil, país que fácilmente se postula para el cargo de potencia regional y que ciertamente lo adquiere a falta de alguna otra propuesta sólida de liderazgo en América Latina.

Para el caso chileno, se puede argumentar que este crecimiento económico aunque se ha visto menoscabado en los últimos dos años por efectos de la crisis económica mundial, ha mantenido cifras alentadoras para la sociedad chilena. No obstante, este bienestar económico que vive el país austral no se traduce en acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur, con lo que se reduce notablemente el papel de Chile a nivel regional en el tema de la Cooperación Sur - Sur.<sup>5</sup>

En el escenario brasilero acontece todo lo contrario. Brasil es un país que en uso de una diplomacia con principios muy coherentes a través de los años, ha consolidado un proyecto nacional de posicionamiento mundial a través de las relaciones con sus semejantes. En este sentido, sería injusto para los logros conquistados por este proyecto, dejar de mencionar al Diálogo de IBSA – India, Brasil y Sudáfrica –, el cual se constituye como el escenario internacional del Sur que mejor ha utilizado los conceptos de selectividad y pragmatismo. Además, ha tenido un impacto positivo en los países miembros y aumento del poder de negociación en escenarios internacionales.

Este mecanismo de cooperación, creado en 2003, se desarrolló en aras de tratar problemáticas comunes entre las tres potencias regionales y para fomentar una participación activa en escenarios y foros internacionales. Dichos objetivos se han alcanzado de manera integral y los avances del IBSA como actor de peso en el Sistema Internacional lo convierten en un modelo a seguir en el tema de la Cooperación Sur - Sur. Igualmente, sus alcances en el manejo de temas como la seguridad energética, el transporte masivo y asuntos sociales son considerables (Sarah-Lea, 2007).

Ahora, si bien los resultados físicos a los que ha llegado el IBSA como foro de Diálogo Sur-Sur son importantes y significativos, lo son aun más los alcances abstractos de la consolidación de este escenario. Esto en la medida en que IBSA demuestra la relación ideológica y la similitud entre los pueblos



africanos y latinoamericanos –más que con los asiáticos–, al ser un primer paso significativo para la consolidación de una agenda global común y para el intercambio de información sobre temas de interés.

De igual manera, es una muestra de como se pueden potenciar las relaciones preexistentes con zonas del mundo atractivas para los países de América Latina en aras de crear fuertes relaciones Sur-Sur. En este sentido, para el caso latinoamericano son tres países los pioneros en el acercamiento con África y son en orden de menor a mayor presencia en el continente negro, Argentina, Cuba y Brasil, respectivamente.<sup>6</sup>

Estos tres países han visto en África nichos de mercado importantes, así como relaciones de complementariedad por explotar que representan una razón más que suficiente para entablar canales de Cooperación Sur - Sur. El caso cubano es paradigmático, al punto que Cuba fue el único Estado del Tercer Mundo que había conseguido “llevar a cabo con efectividad una política exterior comparable, ‘por su ámbito geográfico y diversidad funcional’, a las de las grandes potencias” (González, 2002). Desafortunadamente, la coyuntura económica vivida en Cuba dada la continuación del bloqueo estadounidense, junto con la crisis económica argentina a finales del Siglo XX y principios del XXI, frenaron las iniciativas en materia de integración de estos dos países latinoamericanos con el continente africano.

Con estas situaciones, la presencia latinoamericana en África para el nuevo siglo se redujo a Brasil y a unos tenues acercamientos de países como Colombia y México, cuyos esfuerzos sufrieron de la enfermedad común que hoy se reconoce como el mayor obstáculo para el desarrollo de la Cooperación Sur – Sur: la falta de aplicación práctica del concepto. Además, existe cierta predisposición por parte de los *policy-makers* por resguardar sus recursos en materia de política internacional de la forma más eficiente, en contraposición al imaginario del afro-pesimismo y del costo-África que existe en este tipo de relaciones (Lechini, 2006). Un ejemplo de esto es el cambio que adoptó Brasil en materia de política exterior frente a los países africanos cuando muchos de éstos dejaron de pagar sus deudas frente a los préstamos que el gigante sudamericano les había otorgado.

En este sentido cabría preguntarse: ¿Cuál es el futuro de la Cooperación Sur-Sur entre América Latina y África? Para poder responder este vasto interrogante es necesario revisar la situación de los acercamientos en el diálogo con África desde América Latina. Con esto se logra tener un panorama que conduzca el debate por un camino serio, ausente de adivinaciones y que ayude a evitar conjeturas apresuradas sobre el tema.

## 5.- Las malas noticias primero

En primer lugar, es importante analizar la perspectiva mutua que existe en África y América Latina. África, para el grueso de los latinoamericanos –lamentablemente esto incluye a los *policy makers*– es sinónimo de guerras y conflictos inhumanos, de pobreza extrema y de niños con el vientre inflamado que mueren de hambre en algún desierto árido y despiadado. África, el lugar donde nació la humanidad y donde grandes procesos políticos internacionales han comenzado –entre los cuales se incluye la Cooperación Sur - Sur misma– representa un lugar hostil y lejano en el imaginario de la mayoría de la población de América Latina.

Esto de entrada supone un limitante importante a la hora de generar procesos de acercamiento, porque es muy lógico que los tomadores de decisiones latinoamericanos obvien las dinámicas sociales, políticas y económicas propias del continente africano, cuando se piensa en éste como un arenal. Primer reto: reconocimiento del otro como igual.

En segundo lugar, la Cooperación Sur-Sur es un término que si bien ha estado en la escena internacional en las últimas cuatro décadas, aun constituye una herramienta desconocida para muchos *policy makers* de la región. Asimismo, los pocos que se han familiarizado con el tema y que han tratado de impulsarla a nivel regional o nacional, se encuentran con infinitos frenos que parten del debate ya mencionado entre eficiencia versus igualdad. Segundo reto: posicionamiento de la Cooperación Sur - Sur como herramienta válida de trabajo.

De igual forma, el factor de la corrupción generalizada en los países de América Latina y África juega un papel fundamental como limitante a la Cooperación Sur-Sur, en la medida en que la cooperación en dólares es mucho más susceptible de caer en la manos de los burócratas corruptos que lo que podría llegar a ser, por ejemplo, una experiencia colombiana en desminado de campos o una práctica angoleña para el combate contra guerrilla –transferencias de tecnología y *know-how*–. Tercer reto: potenciar la igualdad sobre la “falsa eficiencia” de la Cooperación Norte -Sur.<sup>7</sup>

Un último limitante que frena a la Cooperación Sur - Sur entre América Latina y África es la persistente percepción que los gobiernos tienen de ésta como una opción más de política internacional cuando ésta ha probado ser una herramienta obligatoria para lograr potenciar el posicionamiento de los países del Sur en el escenario mundial. Esta situación ha degenerado en un estancamiento de la Cooperación Sur-Sur que se ha quedado en un ejercicio retórico en lugar de desarrollarse como un ejercicio práctico con una aplicación eficiente de los compromisos que se reducen a documentos

de papel donde se consignan las declaraciones de los encuentros entre países africanos y latinoamericanos (Ayllón, 2009:4).

## **6.- Desafíos: un llamado desde Accra y París**

De conformidad con lo anterior, en algunos de los más importantes foros de fomento a la Cooperación Sur-Sur, como lo son la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, se han identificado ciertos desafíos a los que deben hacer frente los gobiernos del Sur para poder desarrollar una Cooperación Sur-Sur eficiente y real en términos teóricos y más importante aún, de aplicación práctica.

En primer lugar, se reconoce la necesidad de desplegar una serie de programas académicos sólidos con un sentido dirigido hacia la investigación científica, los cuales potencien el desarrollo de capacidades nacionales que igualen a los países del Sur en un nivel común de formación (Sanín y Schulz, 2009). Lo anterior se propone de modo tal que la Cooperación Sur-Sur no caiga, como se teme, en las “dinámicas verticales de la Cooperación Norte-Sur”, al potenciar unas relaciones desiguales entre los países del Sur, cuando desde la definición se pretende lo contrario (Sanín y Schulz, 2009).

Asimismo, es necesario crear indicadores que reflejen una realidad más cercana a las condiciones del Sur para medir el impacto que genera la ayuda que prestan los países de renta media, en su calidad de receptores/donantes de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) a los países de renta baja (Rincón, 2008). Esto se considera una medida importante para fomentar la formulación de estudios estadísticos más acertados para el Sur, en aras de dar a conocer las situaciones positivas en los Foros de Alto Nivel.

Otro de los desafíos que se han propuesto a la luz de la Agenda de Acción de Accra es la sistematización de lo que se conoce bajo el nombre de *buenas prácticas*, las cuales se consolidan sobre las experiencias exitosas de diferentes Estados en desarrollo, en los temas que enfrentan de forma conjunta con otros países del Sur (Sanín y Schulz, 2009). En este sentido, se ha propuesto la creación de una plataforma internacional en la cual se expongan las *buenas prácticas* como eje articulador de las necesidades de los países del Sur, para que éstos puedan aprovechar las capacidades de los demás (Secretaría General Iberoamericana, 2008). Del mismo modo, esta plataforma propuesta puede servir para conectar a dichos Estados y así suplir el déficit de comunicación, producto de acciones miopes de los gobiernos latinoamericanos, como se mencionó anteriormente.

## **7.- La respuesta africana y latinoamericana: Las Cumbres del ASA**

Para responder tanto a los problemas que enfrentan actualmente los países del Sur frente a la Cooperación Sur-Sur, como a los desafíos y retos que se reconocieron a la luz de los Foros de Alto Nivel, la mayoría de países de América Latina han buscado un acercamiento fuerte con África para generar respuestas comunes. Fue así como en 2006 se dio la I Cumbre de América del Sur- África (ASA) en Abuja, Nigeria, en la cual se pretendió sentar las bases de diálogo entre las dos regiones con el fin de suplir las necesidades que se han identificado.

De esta primera iniciativa para sobrellevar los retos y desafíos nació la Declaración de Abuja en la cual los países se comprometen a consolidar la multilateralidad en el Sur. Igualmente, con esta reunión se pudieron “establecer los criterios para facilitar el entendimiento entre las partes y se contempla la creación del Fondo de Cooperación África-Sudamérica” (Romero-Castillo, 2008). Asimismo, se comenzó a esbozar un liderazgo por parte del gobierno venezolano en cabeza de Hugo Chávez, que ha pasado a ser un motor importante para la Cooperación Sur-Sur hoy día.

El mandatario venezolano ha desarrollado iniciativas que sirven en gran medida para contrarrestar los efectos negativos por la falta de comunicación y la baja sistematización producto de la carencia de una plataforma internacional. Entre estas se destaca la creación de una Secretaría permanente de ASA que se ha fijado en la Isla Margarita, en el estado venezolano de Nueva Esparta (Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, 2009). A esto hay que agregar la concreción de la propuesta (por parte del gobierno de Hugo Chávez en la II Cumbre ASA) para crear un banco que sirva a los intereses y necesidades del Sur, una Universidad del Sur, una Televisión del Sur y una Radio del Sur con la participación activa de los Estados poderosos de ambas regiones (Sulbarán, 2009).

Es válido reconocer que el papel que juega Venezuela en la actualidad ha significado un cambio importante en el paradigma del Sur desde una perspectiva nacional que ha repercutido a nivel regional. Es así, como en el plano latinoamericano la influencia del régimen chavista ha jalonado a la mayoría de los gobiernos de la región a apostar por el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur versus un debilitamiento de la tradicional Cooperación Norte-Sur. En este sentido, se reconocen dos reivindicaciones venezolanas en el plano de relaciones internacionales. En primer lugar, un fuerte posicionamiento del Estado venezolano a nivel internacional que se ejemplifica en:

La apertura de embajadas en diversos países africanos, el intercambio de visitas oficiales entre altos funcionarios de las administraciones públicas, la cooperación en materias relativas a la energía y a la pobreza; y la promoción de nuestros vínculos históricos y culturales (Instituto de Altos Estudios Diplomáticos “Pedro Gual”, 2006).

En segundo lugar, un claro acercamiento a los países africanos para el cumplimiento del principal objetivo en materia de política exterior del Estado venezolano: el sostenimiento de los precios altos del petróleo a nivel internacional, en conjunto con la defensa soberana de los recursos nacionales. Sobre este punto los ejemplos son: el apoyo para el ingreso de Sudán, Congo, Santo Tomé y Príncipe y Guinea Ecuatorial a la OPEP y el reingreso de Gabón a esta organización internacional (Hernández-Barbarito y Aaron Liendo, 2008).

Ahora, uno de los retos que se han tratado de sobrellevar por parte de la unión entre América Latina y África es la cuestión del reconocimiento del otro como opción válida de desarrollo, lo cual se consigna en el compromiso que firmaron los países asistentes a la II Cumbre de ASA en septiembre de 2009, donde exponen su obligación por la “consideración mutua” entre los diferentes Estados del Sur (Diario del Pueblo, 2009). De igual forma, esta segunda reunión contó con un elemento adicional que fue afianzar una relación entre la Unión Africana y UNASUR alrededor de temas como la seguridad y el desarrollo energético. De esta forma, los recursos petroleros de Libia, Nigeria, Angola y Venezuela, junto con el desarrollo en energías renovables de Brasil, se constituyen como los elementos primordiales del gran interés y cohesión interestatal por este tipo de cooperación.

## **8.- Aprovechar en igualdad**

Los temas que se han propuesto en estas dos cumbres han surgido de los acercamientos bilaterales que históricamente han existido entre los países motores de la iniciativa del ASA que para el caso de América Latina son Brasil, por medio de los lazos culturales y comerciales, y Venezuela, desde una perspectiva política. También es necesario decir que el aprovechamiento de este tipo de foros de cooperación debe contar con un elemento de igualdad entre los países para que el beneficiado sea el Sur como un todo y se potencie la figura del Sur Global.

Ahora, vale la pena preguntarse ¿Qué hay para aprovechar? Y más importante aún ¿cómo? Por el lado de Brasil, sus cercanías culturales con

los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOPS)<sup>8</sup> y junto con el modelo de colonización similar han facilitado la inserción del país carioca en el continente negro. De igual forma, el gobierno actual de Lula Da Silva, ha mostrado gran interés en desvincularse de los aliados tradicionales e inmiscuirse en tierras africanas a las que Lula considera como propicias para el desarrollo de formas de energía renovable y como el escenario ideal para combatir el hambre del mundo a través del desarrollo de la agricultura tecnificada (Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, 2009). Evidencia de esto son los más de 4.000 millones de dólares que se han invertido en África para proyectos de agricultura, monto al que se suman los casi 26.000 millones de dólares producto del comercio entre Brasil y África según cifras oficiales a 2008 (Márquez, 2009).

Desde la perspectiva venezolana, los temas más importantes para trabajar con África giran en torno al tema petrolero con los países del Magreb árabe y del Occidente africano que son importantes productores y exportadores de este hidrocarburo. Esto se ha desarrollado a través de acercamientos con Libia y Mauritania que se han materializado en proyectos de construcción de refinerías híbridas entre los dos gobiernos, como en el caso de este último (Márquez, 2009).

De igual manera, Venezuela aprovechó en un sentido amplio la II Cumbre de ASA para firmar una serie de acuerdos con países africanos en diferentes temas. Entre ellos se encuentran los acuerdos en materia de cooperación científica y tecnológica que firmó el gobierno de Hugo Chávez con Sierra Leona a través de su canciller Zainab Hawa Bangura y con Guinea Bissau, a través de la Ministra de Economía, Plano e Integración Regional, María Helena Nosoline Embaló (Borjas, 2009).

Esto es una pequeña muestra de los campos potenciales que representa el continente africano para América Latina y las formas que se han de tener como modelo a seguir a la hora de establecer buenas relaciones con los países del continente africano. De igual forma, es una invitación para que los países de América Latina se animen a desarrollar acercamientos significativos con países de África que representen ejemplos de *buenas prácticas* para sus problemáticas internas.

Un ejemplo podría ser el vasto historial que tiene Sudáfrica en el tema de resolución de conflictos a través de mediadores reconocidos a nivel regional y mundial tales como Thabo Mbeki y el legendario Nelson Mandela. Este tipo de cooperación es de ingente importancia para los Estados en situación de conflicto (interno o externo), para aquellos que pretendan consolidar un proceso de reconstrucción de la sociedad post conflicto o un

modelo de reconciliación nacional. Sobre este último, la Comisión de la Verdad y Reconciliación se constituye como una excelente pauta a seguir.

### **Conclusiones**

El tema de la Cooperación Sur-Sur se constituye como un tema que genera grandes dificultades para el análisis riguroso por su difusa definición y por su cambiante naturaleza. Así, una conjetura concluyente sobre su futuro, podría no ser precisa y el margen de error es amplio. Es por esto que se ofrecen diferentes presunciones que concluyen este trabajo y que responden a la pregunta del futuro de la Cooperación Sur-Sur en el escenario América Latina-África.

Primero, es necesario reconocer que los avances en materia de Cooperación Sur - Sur entre el subcontinente suramericano y África son significativos en términos de acercamiento e integración regional. No obstante, por novedosos que estos nuevos escenarios se presenten, siguen cayendo en el estancamiento a la hora de poner en práctica los compromisos, los cuales quedan en el papel. Claro está que se hace referencia al nuevo esquema de compromisos a nivel multilateral, el cual se enfoca en la búsqueda de alianzas selectivas y pragmáticas (tipo IBSA), en contraposición al multilateralismo amplio y retórico del Siglo XX, e incluso a las dinámicas excluyentes y verticales de las relaciones bilaterales en el mismo Sur.

Del anterior punto se desprende la necesidad de elevar los *outputs* y los resultados que se han obtenido en estos últimos años en el marco de la Cooperación Sur-Sur y de los contados acercamientos regionales, para así aumentar el impacto que generan éstos en la población civil que se ha visto marginada de estas iniciativas. Así, la falta de participación de la sociedad representa otro reto importante a tener en cuenta. Igualmente, se reconoce una necesidad general que se manifiesta en la necesidad de generar unos parámetros y metodologías de estudio que se ajusten a las necesidades y circunstancias reales del Sur.

Finalmente, y en aras de responder al interrogante sobre el futuro de la Cooperación Sur-Sur entre América Latina y África, se puede afirmar que hoy en día el panorama de la Cooperación Sur-Sur (concepto y aplicación) se ha relegado a las iniciativas que nacen en estas dos regiones a través de la unión en torno a unos limitantes comunes, con ejercicios de retórica importantes, pero sin la consolidación de esquemas productivos y pragmáticos, lo cual ha provocado un claro estancamiento en los diversos escenarios de este tipo de cooperación.

En síntesis, el escenario actual lleva a pensar que si se continúan con los liderazgos de países como Brasil y Venezuela –para el escenario latinoamericano– y de Libia y Sudáfrica –en el contexto africano– en la forma como se han desarrollado hasta ahora, el Sur podría estar empezando un proceso de resurgimiento real que a partir de la unión entre Estados, contenida en el Diálogo América del Sur–África desconstruya el concepto de Sur Global. El reto real a sobrellevar es no caer en dinámicas excluyentes basadas en la política interna de las regiones o de los países, y tener siempre en cuenta la *big picture*: el nuevo y potenciado papel del Sur en la toma de decisiones mundiales.

### Notas

- <sup>1</sup> A pesar de que organismos internacionales como el PNUD o el Grupo de Consultores en Cooperación Técnica entre países en Desarrollo, hayan desarrollado definiciones para la Cooperación Sur - Sur no existe un concepto internacionalizado e institucionalizado a nivel global.
- <sup>2</sup> Para este trabajo se usará la definición de gobernabilidad que da el Barómetro Iberoamericano 2009 que es: “La gobernabilidad, el estado de ánimo de la población, el liderazgo de los gobernantes, la legitimidad en las instituciones y el desempeño de los principales actores internacionales en cada uno de los países”, en: <http://www.cimaiberoamerica.com/>
- <sup>3</sup> Por ejemplo, Brasil ha experimentado una *disminución del 9,5% en comercio con Estados Unidos –su principal socio comercial–, mientras que la participación comercial con China creció un 8,1% y con África subsahariana un 7,18%*. Ver: Schamlz, Stefan. “Brazil in the Global trade system – Towards a “new axis of the south”?” Documento presentado en la reunion annual: ISA’s 50<sup>th</sup> Annual Convention “Exploring the past, anticipating the future.” Nueva York. Febrero 15. 2009, p. 19.
- <sup>4</sup> Yiping Zhou es el Sub Director de la Unidad Especial para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Así mismo, la cita corresponde a la *ponencia que fue presentada por éste, en la XV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe realizada entre el 11 y 13 de marzo de 2002 en Montevideo, Uruguay y que se encuentra consignada en la Revista CAPÍTULO del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) en la edición No. 64 “Los nuevos paradigmas de la Cooperación Internacional”* bajo el nombre de “*Ampliando los puentes de la Cooperación Sur–Sur*”.
- <sup>5</sup> Para el periodo 2007-2008 las acciones de Chile como socio oferente (donante) de Cooperación Sur-Sur tan sólo representaron un 1% del total, lo cual va en contravía de lo esperado, dada su buena situación económica que para el primer semestre de 2007 alcanzó su tope antes de ser afectado por la Crisis Económica Mundial.



- <sup>6</sup> El papel de Cuba en África se remonta a la época previa al bloqueo que sufre la isla por parte de Estados Unidos, cuando abrió embajadas activas en un número significativo de países africanos.
- <sup>7</sup> El término “falsa eficiencia” toma su sentido de la experiencia que se evidencia alrededor de la Cooperación Norte-Sur, que conlleva un elemento de neocolonialismo o de subyugación del Estado receptor frente al país donante. A esto se suma el bajo impacto en la sociedad que se genera como producto de la corrupción que acapara los recursos de donaciones del Norte y los distribuye en la parte rica de las sociedades tanto africanas como latinoamericanas.
- <sup>8</sup> Los PALOPS son: Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique y São Tomé y Príncipe.

## Referencias

- Abarca E. (2001). “El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales”. *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 46, Academic One File. Web.
- Ayllón Pino, B. (2009). “Cooperación Sur –Sur: Innovación y Transformación en la Cooperación Internacional”, Madrid, 18 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/esES/nombresproprios/Documents/NPBAyllón0912.pdf>
- Borja, M. (2009). “Venezuela y Sierra Leona fortalecen relaciones bilaterales”. 28 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?33234>
- Cámara de Comercio de Santiago/ProChile (Web) en: <http://www.chilexportaservicios.cl/ces/default.aspx?tabid=404> Gráfica del Crecimiento Anual del PIB, 1990-2004, Economías seleccionadas,%; tomada del Fondo Monetario Internacional [www.imf.org](http://www.imf.org)
- Diario del Pueblo en línea (2009). *Cumbre ASA reafirma compromiso de cooperación Sur-Sur*. 28 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6771612.html>
- Instituto de Altos Estudios Diplomáticos “Pedro Gual” (2006). “La cooperación internacional bolivariana. En el año 2006: avanzando hacia la pluripolaridad. *Política Exterior y Soberanía*. (Octubre – Diciembre de 2006), p. 30.
- Ezequiel, E. (2008). “Cristina Fernández de Kirchner por África: Oportunidades en el marco de la coyuntura internacional”. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Disponible en: [www.caei.ar](http://www.caei.ar)
- González López, D. (2002). “Relaciones Cuba-África: marco para un bojeo bibliográfico.” *Estudios Afro-asiáticos*. Núm. 3, v. 24. Río de Janeiro 2002. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php>
- Grovogui, S. “Postcoloniality in the Global South Foreign Policy: A Perspective”. En Braveboy-Wagner, J. A. (ed) (2003). *The foreign policy of the Global South: rethinking conceptual frameworks*. Lynne Rienner Publishers, Inc.

- Hernández-Barbarito, M. y Aaron Liendo M, V. (2008). "Cooperación energética entre Venezuela y los países emergentes petroleros del occidente africano." *Política Exterior y Soberanía*. Año 3, Núm. 4, (Octubre-Diciembre de 2008).
- Lechini, G. "La imagen en el espejo: la política africana de Brasil (1960-2000)". *Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Márquez, H. (2009). "América del Sur-África: Cumbre refresca cooperación Sur-Sur". 25 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=93431>
- Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, Prensa Presidencial (2009). "Declaración de Nueva Esparta marcada por la unión". 28 de septiembre de 2009. Disponible en: [http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2679](http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2679)
- Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, Prensa Presidencial (2009). "II Cumbre ASA concluye con planteamientos históricos". 29 de septiembre de 2009. Disponible en: [http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2678](http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2678)
- Moss, Todd J., Pettersson, G. y Van de Walle, N. (2006). *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*. Center for Global Development. Núm. 74. 2006, p. 18.
- Murray, K. (2009). "Verticalism and its underbelly". *InSouth: Intellectual Network for the South*, Fecha de Consulta: 28 de febrero de 2010. Disponible en: [www.insouth.org](http://www.insouth.org)
- Rincón, T. (2008). "Declaración de París: ¿Cooperación para pobres?". *Revista ZERO*, núm. 21, (Julio-Diciembre de 2008).
- Romero-Castillo, E. "Cumbre Sudamérica-África: el eje Sur-Sur". 26 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/6434707.asp>
- Sanín, M. C. y Schulz, N. "La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe". *FRIDE*. Disponible en: [www.fride.org/download/COM\\_Sur\\_Sur8\\_ESP\\_mar09.pdf](http://www.fride.org/download/COM_Sur_Sur8_ESP_mar09.pdf)
- Sarah-Lea, J. (2007). "La India, el Brasil y Sudáfrica: ¿potencias emergentes o países en desarrollo?". *FRIDE*, 2007. Disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/270/la-india-el-brasil-y-sudafrica-potencias-emergentes-o-paises-en-desarrollo>
- Secretaría General Iberoamericana (2008). "II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica". *Estudios SEGIB*, Núm. 3, (Octubre de 2008), p. 104. Disponible en: [http://www.segib.org/documentos/esp/sur\\_sur\\_web\\_ES.PDF](http://www.segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF)
- Sulbarán, B. "Venezuela será sede de la II Cumbre América del Sur- África en septiembre de 2009". 18 de abril de 2009. Disponible en: [http://www.minci.gob.ve/reportajes/2/188635/venezuela\\_sersede\\_de.html](http://www.minci.gob.ve/reportajes/2/188635/venezuela_sersede_de.html)